

Los pilares de la Administración contemporánea

Alejandro Nieto
25 enero, 2022



La «década moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea

Tomás-Ramón Fernández
Barcelona, Ed. Lustel, 2021. 192 p.

¿Cuándo se asentaron en España los pilares de la Administración contemporánea? Este es el tema del libro que se comenta, al que el autor da una respuesta contundente: a la llamada «década moderada» (1844-1854) se debe el trazado del plano de una Administración Pública y en definitiva de un Estado moderno que ha llegado hasta nosotros sobreviviendo a las profundas transformaciones introducidas en las constituciones de 1931 y 1978. No hablemos, lo que es más grave aún, de la progresiva desvertebración formal y material que se está practicando en los últimos años.

Suele afirmarse que la Historia no avanza a saltos sino que simplemente se desliza a despecho de las intermitentes revoluciones que ambicionan cambiar de golpe el rumbo de un país. Así lo demostró Tocqueville con la Revolución francesa y el Antiguo Régimen, y así lo argumentaron Martínez Marina y Argüelles con nuestra constitución de 1812. De ordinario las pretendidas revoluciones no pasan de ser paréntesis más o menos breves y luego las aguas vuelven indefectiblemente a sus viejos y profundos cauces, puesto que los auténticos cambios exigen períodos muy dilatados para desarrollarse. *Sub specie sæculorum*, es indudable que la Administración española de 1854 era muy distinta de la de 1814; pero repitiendo en otros términos la misma pregunta: ¿hubo verdaderamente una transformación emergente en esa década concreta?

Tomás-Ramón Fernández entiende que, en efecto, tal fue el caso. El sentido del Estado movió a unos Gobiernos moderados a crear una nueva Administración que consiguió liquidar definitivamente las estructuras públicas del Antiguo Régimen, superando la tradicional obsesión liberal por meras reformas constitucionales que por sí solas parecían garantizar el progreso y la modernización del país. Personificación de esta nueva actitud fueron las grandes figuras de Bravo Murillo y Santillán, dignos continuadores de Javier de Burgos.

Desarrollar esta tesis no es tarea fácil, puesto que no se trata de una intuición o de una afirmación dogmática, algo que ya se aprecia en testimonios anteriores, sino de un discurso minuciosamente fundamentado con argumentos legislativos y sobre todo con realizaciones fácticas. Para llegar a sus conclusiones el autor ha tenido que internarse en un confuso laberinto de ensayos normativos y políticas sectoriales con las que los liberales de 1812 y 1837 también habían intentado, pero apenas consiguieron, modernizar España, rescatándola de la inercia más absoluta.

Conocida es –y hasta paradigmática– la agudeza analítica y la claridad expositiva de Tomás-Ramón

Fernández. Gracias a estas cualidades ha conseguido desenredar la maraña de los Gobiernos de la Regencia para demostrar su esterilidad en este punto y, más difícil todavía, para sistematizar los campos de actuación de la renovación moderada, que concreta en las siguientes materias: la creación y despliegue de la Guardia civil, el desarrollo de un proyecto centralizador, la implantación del primer sistema tributario moderno y la organización de la Administración financiera, el primer plan general de enseñanza, el primer estatuto de los empleados públicos, la primera regulación de los contratos de la Administración, la declaración de puertos francos de Canarias y el abastecimiento de aguas de Madrid.

De destacar es que en el epígrafe dedicado a la construcción del canal de Isabel II el autor no ha podido resistir el impulso de adornar la información (sumamente minuciosa, por cierto) con un fino comentario jurídico digno de su pluma para explicar la originalidad de las técnicas legales y prácticas que en aquella gigantesca obra, adelantándose a su tiempo, aplicó Bravo Murillo, el «político abogado» por antonomasia del liberalismo español.

Ordenada hábilmente una eficaz información sobre estos ejes, el lector puede ahora comprender sin esfuerzo lo que de original tenía la nueva planta diseñada y realizada por los moderados, puesto que no se contentaron con dibujar grandes proyectos al estilo de Mendizábal, por ejemplo, sino que los desarrollaron de hecho.

La reforma hacendística de Mon-Santillán no se quedó en el papel del Boletín Oficial del Estado, como tampoco el Estatuto de los empleados públicos, ni los puertos francos de Canarias ni la regulación de los contratos de la Administración. Y –sorpresa de las sorpresas- las aguas del Canal de Isabel II siguen llegando a Madrid hasta hoy. En general, en 1978, se estaba ya muy lejos de las reformas decimonónicas moderadas; pero el edificio se había levantado sobre este plano, que afortunadamente no fue borrado por la revolución de 1854, según se analiza en el libro a modo de epílogo.

Más todavía: «aunque lo más importante de la obra de los Gobiernos moderados fueron las reformas estructurales, es decir, las grandes Leyes que contribuyeron a poner en pie el edificio imponente de una Administración enteramente nueva –dice el autor en la página 135- no será justo reducir a esto su contribución a la modernización del país (...) Aquellos primeros Gobiernos de Narváez acertaron a combinar el trabajo de construcción con el funcionamiento de lo ya construido, comenzaron, pues, a administrar, es decir a gestionar, a poner a trabajar a las autoridades recién constituidas».

Apurando el análisis de esta Administración emergente, resulta manifiesto que desde el principio hasta el final su idea inspiradora fue la centralización. La dinastía borbónica y la Guerra de Sucesión habían planteada en España una alternativa capital entre el unitarismo y el federalismo –entre centralización y descentralización en el nivel administrativo- que los carlistas, continuadores de la ideología austracista del siglo anterior, renovaron con las armas a lo largo del siglo XIX y que explotó aún más exacerbada con el cantonalismo de la Primera República. La alternativa se mantiene todavía hoy y a poco que se analice salta a la vista que las plantas administrativas que sucesivamente se van

imponiendo responden inequívocamente a alguna de estas opciones. La actual tensión centralización vs. descentralización (hasta en sus extremos de autonomía e independencia) responde a esta personal e irreductible contraposición y autoriza a sostener que la Administración Pública de hoy no ha aceptado en lo esencial la herencia moderada que en el libro se estudia. De todo ello es consciente el autor, y en consecuencia dedica a la centralización unas páginas muy certeras pero quizás insuficientes en el capítulo V a lo largo de un epígrafe significativamente titulado «la ejecución de un proyecto centralizador».

En definitiva, esta obra ofrece al lector una versión clara e inteligible de uno de los períodos más confusos de la Historia de España, con ayuda de las cuales, además, podrá comprender las dificultades de establecer un sistema administrativo coherente y no polémico. El reseñista se permite no obstante apartarse del autor en un punto concreto, a saber, en el énfasis que pone en la originalidad del empeño moderado. Porque la verdad es que en la etapa esparterista anterior y en toda la Regencia de María Cristina se hicieron esfuerzos no menores para liquidar el Antiguo Régimen. Ahí están las ambiciosas obras de Javier de Burgos y de Mendizábal para demostrarlo. En el año que corre lo más importante es reflexionar sobre la permanencia del dilema político-administrativo a que acaba de aludirse y sobre la posibilidad de superarlo. Un desafío y un debate en el que, una vez más, los escritos de Tomás- Ramón Fernández proyectan una utilísima claridad.

El libro que se comenta ofrece en consecuencia un excelente pie –e incluso puede considerarse como una invitación provocativa- para realizar lo que todavía inexplicablemente no se ha hecho, a saber: un estudio comparativo sistemático de las políticas administrativas y financieras de los progresistas y de los moderados. Una tarea que por cierto ya puede apoyarse en materiales de fácil acceso. De un lado está el libro de Tomás-Ramón Fernández y la acertada bibliografía que en él se recoge; y de otro, para empezar, el abultado volumen (mil cien páginas) que yo mismo he dedicado a Mendizábal en *Mendizábal: Apogeo y crisis del progresismo civil*, 2011, y otras tantas en los dos tomos de documentación que le complementan (*Mendizábal y el liberalismo económico español*, 2017).

Es muy probable que de un análisis comparativo y seriamente informado resulte confirmada la tesis que sostiene Tomás-Ramón Fernández; pero además también podría comprobarse con singular claridad que la obra moderada únicamente fue posible por contar con los esfuerzos progresistas previos, gracias a los cuales quedó allanado el camino hacia la modernidad.

Por otro lado, es ilustrativa la contraposición de las ideas de dos grandes cabecillas de estos grupos: Mendizábal y Santillán, al que tanto respeta y cita el autor del libro que se recensiona. Pues bien, en la colección de textos recogidos por este reseñista, ocupa nada menos que cien páginas un documento titulado *Observaciones sobre la Memoria que en 18 de agosto de este año presentó a las Cortes el señor ministro que fue de Hacienda Don Juan Álvarez y Mendizábal por Don Ramón de Santillán. Madrid 1837*, en el que se resumen las posturas de estos personajes en lo que se refiere a la política fiscal pero no sólo a ella, puesto que inevitablemente allí se plantean otras muchas cuestiones de Estado. ¿Se aceptará alguna vez este desafío que queda en manos de los historiadores políticos y de las ideas? Tarde o temprano, algún día se hará y así se aclararán muchos aspectos de nuestro

pasado que todavía hoy siguen siendo confusos a pesar de los esfuerzos de un profesor de Derecho Administrativo vocacionalmente interesado en la historia del siglo XIX como es Tomás-Ramón Fernández. ¿En qué medida la política moderada fue responsable de la caída de Isabel II? ¿Qué quedaba de la política progresista en la Restauración? ¿Qué se respetó o abolió durante la Segunda República? Después de tantos vaivenes ¿qué principios moderados se han conservado en el Estado de la Transición y qué es lo que de veras sostienen de nuevo los antisistema? En el presente libro se pueden encontrar las claves más importantes para responder a tales preguntas.